

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZA VIANA ARAÚJO

POVOS INDÍGENAS E O ACESSO AOS BENEFÍCIOS ORIUNDOS DO
REDD+: CONTRIBUIÇÕES DO PROJETO CARBONO FLORESTAL
SURUI

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Pós-Graduação em Mudanças Climáticas, Projetos
Sustentáveis e Mercado de Carbono da
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dra. Ana Paula Dalla Corte

CURITIBA

2013

POVOS INDÍGENAS E O ACESSO AOS BENEFÍCIOS ORIUNDOS DO
REDD+: CONTRIBUIÇÕES DO PROJETO CARBONO FLORESTAL
SURUI

Luiza Viana Araújo¹

1. Bacharel em Direito e Advogada na Equipe de Conservação da Amazônia. Endereço: SAS Quadra 03 Bloco C Edifício Business Point, sala 306.E-mail : luiza@ecam.org.br

Resumo

O presente artigo, desenvolvido a partir de pesquisa participante e documental, analisa o direito indígena ao acesso aos benefícios oriundos do mecanismo REDD+, bem como as formas existentes hoje para acesso. A construção da estratégia nacional de REDD+ e do seu marco legal deverá levar em consideração fontes de financiamento públicas e privadas, estas últimas resultantes do mercado voluntário de créditos de carbono. Os Povos Indígenas devem ser beneficiários destes recursos. No âmbito do mercado privado a discussão é polêmica. O Povo Paiter Surui incrementou este debate com a criação do Projeto Carbono Florestal Surui, a partir do plano de gestão da Terra Indígena Sete de Setembro, com o uso de ferramentas como o etnomapeamento e etnozoningamento, da realização do consentimento prévio, livre e informado e um conjunto de ações de envolvimento coletivo, além o conjunto de parceiros envolvidos. O projeto conseguiu viabilizar a comercialização de seus créditos ante a perspectiva de que os mesmos, já verificados, reportam ao passado, eliminando riscos de responsabilização da União ante a sua posição constitucional de proprietária das Terras Indígenas. No que atine aos mecanismos de acesso a recursos públicos, em especial o Fundo Amazônia e o Bolsa Verde, também existem questionamentos relativos ao acesso e a real efetivação de um novo modo de uso sustentável do meio ambiente. Estas duas fontes até hoje não se mostram acessíveis ao público indígena.

Palavras-chave: Povos Indígenas, REDD+, Fundo Amazônia, Bolsa Verde, mercado voluntário.

Abstract

This article developed from participant and documentary research, analyzes indigenous rights to access benefits from the REDD + mechanism and existing forms today for access . The construction of the national REDD + strategy and its legal framework should take into account sources of public and private funding , the latter resulting from the voluntary market for carbon credits . Indigenous Peoples must be beneficiaries of these resources . Within the private market discussion is controversial . The Paiter Surui increased this debate with the creation of the Forest Carbon Project Surui , from the management plan of Indigenous Sete de Setembro , using tools like ethnomapping and ethno-zoning , the completion of the free, prior and informed consent and a set of actions of collective involvement , beyond the range of partners involved . The project could facilitate the marketing of their credits at the prospect that they already checked, report to the past, eliminating risks of liability against the Union its constitutional position as owner of the Indigenous Lands . As atine mechanisms for access to public resources, in particular the Fundo Amazônia and the Bolsa Verde, there are also questions relating to access and the actual realization of a new mode of sustainable use of the environment. These two sources did not show up today accessible to the indigenous public.

Keywords : Indigenous Peoples, REDD +, Amazon Fund, Green Exchange, voluntary market

Introdução

O desmatamento ainda é o grande responsável pelas emissões de gases do efeito estufa no Brasil, respondendo por 61% das emissões nacionais no período de 1990 a 2005. A perspectiva é uma queda entre 25% e 30% das emissões (BRASIL, 2010), ante as estimativas apresentadas nos últimos anos. A mesma está apoiada no contexto em que o país se colocou perante a comunidade internacional apresentando metas de redução voluntária entre 36,1 e 38,9%, de suas emissões de gases causadores do efeito estufa estimadas para 2020.

Este compromisso, firmado na Conferência das Partes de Copenhagen (COP 15), ainda que de caráter voluntário, encontra respaldo no ordenamento jurídico nacional, em especial na Lei nº 12.187/09, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecendo como uma de suas diretrizes os “compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário”. O Decreto nº 7.390/10, que regulamentou a referida lei, prevê a redução de oitenta por cento nos índices de emissões da Amazônia Legal como ação a ser inicialmente considerada para o cumprimento do compromisso.

Em 2012¹ foi anunciada a menor taxa de desmatamento da história na Amazônia legal, desde o início da medição em 1988, totalizando 4.571 km² (INPE, 2013), no entanto, estes índices, que têm voltado a aumentar, partem de uma análise em termos referenciais, pois, de fato, a cobertura florestal da Amazônia é cada vez menor ano a ano. Isto pode ser verificado visualmente com o avanço do chamado “arco do desmatamento” situado entre o leste do Pará, norte de Mato Grosso e centro de Rondônia, que tem evidenciado os limites de Terras Indígenas e Unidades de Conservação, tendendo a constituição de verdadeiras ilhas verdes.

Neste contexto, a normatização da relação com o ambiente, a imposição de padrões e metas a serem seguidos, a implementação de medidas de fiscalização, entre outras, comumente chamadas de medidas de comando e controle, não têm se mostrado suficientes na solução da problemática do clima. A análise torna-se ainda mais desabonadora conforme se verifica a crescente flexibilização na legislação ambiental, que tem como exemplo mais flagrante o Novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/12), considerado muito mais convergente com os interesses ruralistas e

¹ A medição se refere ao ano anterior, ou seja, 2011.

predatórios do que com as necessidades de conservação ambiental e evitação das mudanças climáticas (VALLE, 2013).

Em contraponto a isso, o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação agregado a atividades de conservação, manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono - REDD+ estabelecido dentro de uma política de incentivo e compensações de serviços ambientais (MOUTINHO *et al*, 2011), tem sido apresentado, juntamente às ações de governança, como uma das soluções adequadas ao contexto brasileiro, no sentido de apresentar um caráter antes preventivo - por tratar da manutenção florestal - do que reparador e punitivo, contendo o avanço do desmatamento.

Houve grande expectativa na regulamentação de um acordo internacional de REDD pós 2012, o que, em que pese a crescente discussão do mecanismo na Convenção Quadro de Mudanças Climáticas ainda não veio a se confirmar. Ante a falta desta normatização internacional, as instâncias do poder público federal brasileiro evitam adotar uma postura de incentivo à formação um mercado de REDD+, tanto para a comercialização doméstica quanto para interessados de outros países. Todavia, as discussões, com participação de setores econômicos e sociais, tomaram espaço nas esferas legislativas e executivas, em especial, federal e estaduais, resultando em projetos de lei e proposições de políticas e estratégias.

O mecanismo tem uma relação intrínseca com a geração de benefícios, pois ainda que a regulamentação da comercialização seja um aspecto melindroso, ela é parte de um campo maior que deve considerar a movimentação de recursos financeiros em prol daqueles que promovem a manutenção da floresta em pé.

E quem são esses beneficiários? A questão traz outro ponto ainda mais relevante, que é a socialização dos benefícios, ou seja, pensar a questão climática não apenas sob o enfoque econômico de compensar quem poderia explorar de maneira intensiva auferindo grandes lucros, mas permitir que povos e comunidades da floresta que fazem uso histórico e equilibrado desta, sejam recompensados e incentivados a manterem essas formas resistindo às pressões da exploração irreversível.

Neste ponto, cumpre-nos também evidenciar o enfoque do estudo na consideração dos povos indígenas como beneficiários do mecanismo REDD+. As Terras Indígenas no Brasil correspondem a 13,3% do território nacional, totalizando 1.129.836 km². Na Amazônia legal elas perfazem 1.111.083 km², representando 21,73% desta (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2013). Além dessa expressiva extensão territorial,

a biodiversidade destes territórios e a riqueza cultural desses Povos deve ser protegida.

Desta feita, o estudo busca analisar o direito dos povos indígenas à participação em programas e/ou projetos de REDD+, tanto em âmbito públicos quanto na comercialização privada. Especificamente, tratará do que se tem acessível atualmente, em termos de fontes de financiamento e sua efetividade. Para tanto o Projeto Florestal Carbono Surui, iniciado em 2009, sob a governança do povo indígena Surui, e que buscou dialogar com as várias fontes na construção de alternativas ao desmatamento, será objeto de estudo de caso.

Revisão Bibliográfica

A perspectiva de agregar valor às iniciativas de conservação e manutenção da floresta em pé fez com que a ideia de construção do mecanismo de REDD+ tomasse corpo de uma maneira extremamente veloz, desencadeando uma movimentação intensa no sentido de dar-lhe forma jurídica e institucional.

No espaço da sociedade civil organizada, a proposta tem sido objeto de grandes debates, e dado seu caráter incipiente, fez emergir uma série de entendimentos diversos e contrapostos sobre o tema. Para organizações que se contrapõem ao REDD, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o mecanismo é visto como um mero produto de lógica excludente do mercado que ressaltará as desigualdades e pode criar um aprisionamento verde na medida em que estabeleça restrições ao uso da floresta pelos Povos e comunidades tradicionais que dela sobrevivam (GRUPO CARTA DE BELÉM, 2011).

Outro ponto que não satisfaz aqueles que o criticam, é o fato de que o mercado de carbono validaria a ação do poluidor que agora teria seus créditos compensados. Trata-se de consideração relevante, em especial, quando demonstrada a preocupação de que, diante conteúdo das propostas de REDD+ apresentadas, “os 'guardiões da floresta' nas comunidades locais são contemplados no discurso, mas correm risco de servir apenas para legitimar pagamentos a grandes proprietários” (SAWYER, 2004, p. 161).

Para as organizações que defendem o mecanismo, o fundamento é o seu potencial no combate ao desmatamento e no desenvolvimento de um novo modelo em que a proteção da floresta resulte em um incentivo positivo ou compensação financeira, o que estimularia a sua adoção (IPAM, 2011, p. 9).

No entanto, esse objetivo deverá ser atendido por meio de uma estruturação em que sejam respeitadas salvaguardas socioambientais, a fim de afastar os riscos do efeito

perverso de se tratar o ambiente natural em um contexto de valoração econômica.

A Conferência de Cancún, em 2010, estabeleceu que a construção do mecanismo em países em desenvolvimento devem apoiar e desenvolver salvaguardas com foco na “garantia de direitos, especialmente para os Povos Indígenas e populações tradicionais”, na manutenção da integridade ambiental evitando-se o vazamento e a não permanência e no “reforço à boa governança, à transparência e à participação”.

Neste contexto, há que se mencionar a iniciativa conjunta de organizações da sociedade civil, no sentido de unirem esforços na construção de uma pauta coletiva, o que produziu resultados bastante expressivos, em especial a formulação dos Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+, que servem como documentação orientadora na construção da estratégia nacional. Também a estruturação de espaços para monitoramento de toda esta rede, como o Observatório do REDD e o Observatório do Clima². Os mesmos têm se posicionado avidamente nas discussões de projetos de lei, principalmente, no sentido de garantir a participação dos Povos da Floresta e a repartição justa e equitativa dos benefícios.

A discussão do REDD+ aplicado às das Terras Indígenas acrescenta mais especificidades à discussão. O Decreto nº 7.747 de 05 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, estabeleceu entre as diretrizes desta “o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras, nos termos da legislação vigente”.

É ponto pacífico a titularidade dos Povos Indígenas sobre o carbono proveniente das suas terras, diante de uma futura consideração de valor econômico ao mesmo. Não tão tranquila é a ideia da comercialização dos créditos em sede do desenvolvimento de projetos para o mercado voluntário, em especial, pela falta de normatização e pela diversidade de metodologias que os projetos poderiam abarcar prejudicando uma contabilidade nacional e a perspectiva de escala do mecanismo.

O Instituto Socioambiental (2010, p. 40), em parecer emitido pelos advogados Raul da Silva Telles e Erika Yamada defendeu o entendimento de que:

“Não há qualquer restrição, na legislação nacional e internacional, a que os povos indígenas e suas organizações figurem como titulares de projetos de redução de emissões e transacionem os créditos deles derivados, pois a

² Estruturado em novembro de 2012, no âmbito do Fórum Clima- Ação empresarial sobre mudanças climáticas, o Observatório de Políticas Públicas de Mudanças Climáticas é o mais recente espaço de acompanhamento de ações públicas relativas ao clima.

Convenção 169, a Constituição Federal e o direito costumeiro reconhecem a plena capacidade civil indígena bem como seu direito à autodeterminação, o que significa que não há a necessidade de autorização ou supervisão do negócio por parte de qualquer órgão público”.

O Projeto Carbono Florestal Surui, desenvolvido também com a perspectiva de comercialização para o mercado voluntário enfrenta este debate. Ele integra o Plano de Gestão Territorial do Povo Surui, um plano de vida estabelecido com uma projeção de cinquenta anos. A Fundação Nacional do Índio, por sua procuradoria e equipe técnica, exarou parecer em 6 de abril de 2011, no qual reconheceu que o Projeto seguiu as recomendações anteriormente colocadas, em especial, a precedência do mencionado Plano de Gestão. No entanto, diante da falta de legislação, não recomendou a assinatura de contratos.

Não era de fato uma proibição, pois não há base legal para a mesma, no entanto, criou-se um contexto de insegurança jurídica. Como proposta para o acesso a recursos financeiros para o Projeto, a Fundação sugeriu a “busca de outras fontes de financiamento que não se limitem à geração de créditos de carbono compensatórios, como UN-REDD, FIP e Fundo Amazônia” (FUNAI, 2011). Este último, o mais recomendado, na prática, impõe exigências que têm dificultado o acesso livre e direto aos seus recursos pelas associações indígenas.

No corpo do debate sobre a construção da estratégia nacional de REDD+, fortaleceu-se o entendimento de que “de nada adiantará o Brasil fomentar o desenvolvimento de inúmeros projetos REDD+ sem que estes estejam regulados e submetidos a um regime nacional que os reconheça de maneira ordenada” (MOUTINHO *et al.*, 2011). Não é necessariamente uma opinião contraposta, mas de fato uma opinião política que tornava a realidade do mercado voluntário mais distante.

Neste contexto, o projeto indígena deu continuidade ao seu desenvolvimento construindo suas bases da sua legalidade. Passou pelo processo de verificação em junho de 2013, e ante o fato, de que a negociação de créditos de carbono ocorreria em função de uma realidade pretérita, ou seja, de reduções de emissões já verificadas, a Fundação Nacional do Índio entendeu, no caso em análise, não haver, de plano, obstáculo à celebração do contrato, uma vez que estavam afastados os riscos de responsabilização da União e restrição ao usufruto exclusivo indígena.

Desta feita, ainda que se aponte a necessidade de estruturação de uma estratégia nacional de REDD+, com a perspectiva de operação em escala nacional antes de se

iniciar o apoio às iniciativas de REDD+ consubstanciada em projetos para comercialização de créditos, isso não deve supor, de plano, uma negação aos mesmos. Pelo contrário, as discussões relacionadas tanto a comercialização quanto ao acesso a recursos oriundos de recursos públicos, envolvem muitos pontos comuns, uma vez que envolvem recursos financeiros que terão melhor uso se destinados a alimentar o ciclo de gestão territorial, ou seja, serem revertidos em projetos sustentáveis do território.

Materiais e Métodos

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa participante e documental relacionada à construção pública da estratégia nacional de REDD+, ainda não finalizada, e ao Projeto Florestal Carbono Surui, ao qual foi realizada assessoria jurídica desde o seu início, em 2009. É predominantemente qualitativo, uma vez que, busca muito mais a compreensão e análise das informações levantadas do que a sua mensuração.

O mesmo subdivide-se em duas etapas.

A primeira relaciona-se ao estudo de caso do Projeto Florestal Carbono Surui (PFCS). Trata-se do primeiro projeto de REDD+ desenvolvido em Terra Indígena, iniciado em 2009, sob a governança da Associação Metareilá do Povo Surui, com apoio de organizações parceiras.

A Terra Indígena Sete de Setembro, que está inteiramente envolvida no PFCS situa-se nos Estados de Rondônia e Mato Grosso, possui 247.845 hectares e abriga uma população de 1350 indígenas da etnia Paiter Surui, falante da língua Tupi-mondé e formada por quatro clãs, quais sejam, Gameb, Gamir, Makor e Kaban. Várias são as formas de organização social existentes dentro da Terra, e elas envolvem uma mescla entre modelos não indígenas - associações representativas legalmente constituídas - e modelos tradicionais com instâncias de deliberação formadas por lideranças antigas.

A área do projeto (Project Area) é de 31.994,2 hectares e seu período de duração do projeto é de 30 anos, nos quais se espera evitar a emissão de 7.423.806,2tCO₂e. O desmatamento esperado no cenário do Projeto é 1.357,5 hectares, que resultariam emissões de 542.744,5 tCO₂e. Abaixo, o mapa da terra indígena (reference region), com a representação das zonas do projeto:

Localização da área do projeto, cinturão de vazamento, área de manejo de vazamentos e região de referência do PCFS

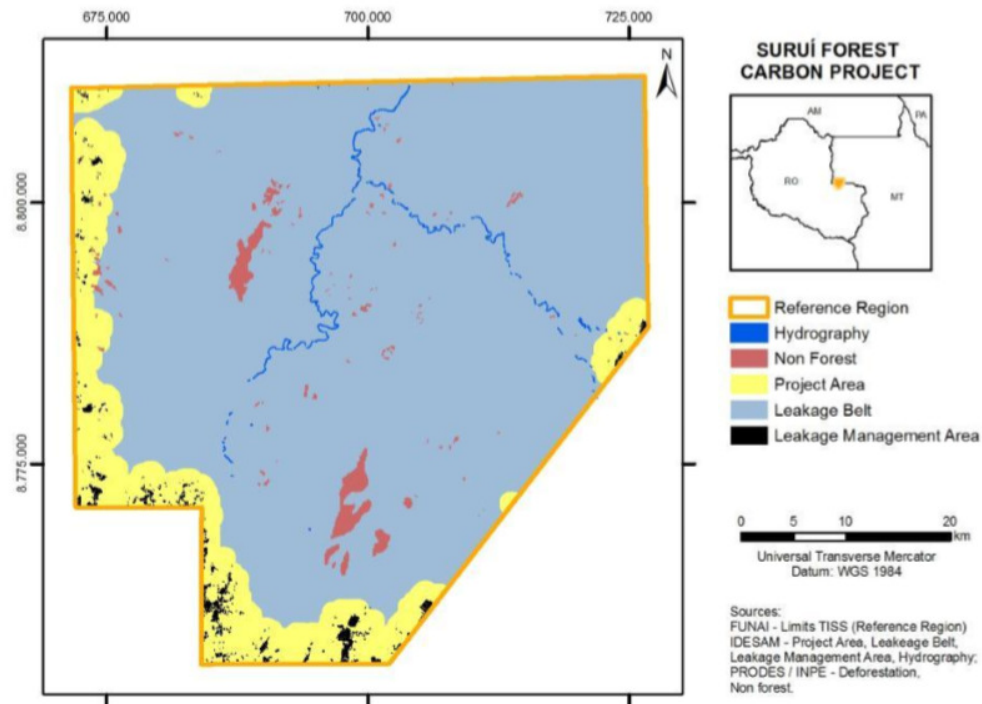


Figura 1 - Zonas do Projeto Carbono Florestal Surui

Realizou-se nesta etapa a descrição do caminho seguido pelo projeto no processo de cumprimento às recomendações de instituições públicas provocadas a se posicionar sobre o mesmo, em especial a Fundação Nacional do Índio. Também é estabelecido uma correlação deste com a legislação aplicável aos Povos Indígenas. Esta documentação foi obtida diretamente com a Associação Metareilá e por meio dos anexos do Documento de Concepção do Projeto Florestal Carbono Surui.

Na segunda etapa, são analisadas as fontes de financiamento federais relacionadas à REDD+ com proposta de gerar benefícios diretos para comunidades tradicionais e povos indígenas e congrega a participação da sociedade civil organizada, quais sejam o Fundo Amazônia e o Bolsa Verde.

Estas etapas foram embasadas em pesquisa realizada junto à Associação Metareilá do Povo Surui, que disponibilizou documentação do projeto e mapas da terra indígenas, em especial, o mapa cultural e o mapa do etnozoneamento. Também foram realizados levantamentos em sítios eletrônicos e pesquisa bibliográfica, a qual adentrou em produção recente sobre o assunto, realizada, predominantemente, por organizações da sociedade civil e entes do poder público, envolvidos neste debate.

Resultados e Discussão

A Terra Indígena Sete de Setembro - ou Paitery Karah, na denominação do Povo Surui- situa-se nos Estados de Rondônia e Mato Grosso e está a aproximadamente trinta quilômetros da Rodovia BR-364, cuja abertura na década de 60 promoveu um desmatamento ‘espinha de peixe’ ao longo da sua extensão, incentivada pelas políticas de desenvolvimento de infraestrutura e colonização do período e por decretos que instituíam a obrigação de desmatar para que o colono demonstrasse o uso da terra. Está localizada na região comumente conhecida como “arco do desmatamento”, que se estende desde o leste e sul do Pará em direção ao oeste, passando pelos estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre (IPAM).

O Projeto Carbono Florestal Surui têm como ponto de partida formal a assinatura de acordo entre as associações clônicas do Povo Surui, em 2009, que firmou o compromisso de execução do Plano de Gestão Ambiental relacionado ao pagamento por serviços ambientais. Este acordo significou, antes da intenção de adentrar no mercado de carbono, o fortalecimento do compromisso coletivo pela conservação da floresta e com as atividades de reflorestamento, que possibilitariam a viabilidade daquela.

Segundo o Documento de Concepção do Projeto (IDESAM, 2012), os indígenas são os agentes do próprio desmatamento, estimulados por vetores externos, entre eles, o ingresso monetário de agentes externos, em especial, madeireiros que estimulam o comércio ilegal da madeira³. Esta pressão veio a se concretizar, em especial, em atividades de degradação florestal com a retirada intensiva de madeira nobre do território promovida por não indígenas e indígenas, estes últimos, permitindo o acesso à terra e realizando a venda por valores irrisórios, realidade que se repete em várias Terras Indígenas com pressões assemelhadas.

Neste sentido, assume relevância o acordo indígena pela conservação, o qual foi reafirmado com a realização do consentimento, livre, prévio informado indígena sobre o projeto. A Convenção nº 169 estabelece em seu artigo 6º a necessidade de os governos consultarem os indígenas, quando forem previstas medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente.

³ Colonos e pequenos fazendeiros, localizado na divisa da terra indígena também realizam acordos para a prática atividades agrícolas e de criação de animais dentro do território. . Boa parte da Terra Indígena Sete de Setembro é limitada por áreas de pasto e exploração agrícola, só voltando a ser circundada por cobertura vegetal na divisa com a Terra Indígena Zoró.

Esta exigência, muito desrespeitada pelos entes governamentais quando da realização de grande empreendimentos que impactam terras indígenas, foi colocada pela Funai como fundamental para o desenvolvimento do projeto e devidamente realizada pelo Povo Surui. Foram estruturadas reuniões em todas as 27 aldeias da Terra Indígena Sete de Setembro, com assessoria antropológica, para acompanhamento e documentação do processo.

Na continuidade da construção de um posicionamento sobre REDD+, a Funai (2012, p. 4), em recomendação, afirmou que

Quaisquer contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono só poderão ocorrer posteriormente à existência de um plano de gestão territorial e de aplicação dos benefícios que contemple atividades de REDD+, desenvolvido com a participação da comunidade e que aponte as formas de repartição de benefícios, os custos de implementação das atividades (sejam governamentais ou indígenas), o modelo de gestão dos recursos, os mecanismos de controle social e resolução de conflitos sobre a aplicação desse recurso e sobre todas as etapas do projeto.

O desenvolvimento do projeto também foi influenciado pela instituição da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas - PNGATI no Decreto nº 4.479 de 5 de junho de 2012, que dentre as suas diretrizes reconheceu “os direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras, nos termos da legislação vigente” (Artigo 3º, inciso XII).

Fruto de discussões públicas com a participação do movimento indígena e organizações da sociedade civil, a PNGATI considerou ainda o etnomapeamento e o etnozoneamento como ferramentas de gestão territorial e ambiental. O Povo Surui já havia realizado o mapeamento cultural em 2007. Construiu ainda, de maneira coletiva, o plano de gestão da terra indígena Sete de Setembro, no qual constam as diretrizes gerais que devem orientar os projetos naquela segunda área de interesse, quais sejam, saúde, educação, meio ambiente, cultura, geração de renda.

O etnozoneamento, no qual as formas de uso do território foram estabelecidos a partir da divisão em zonas – entre elas, produção, proteção integral, resgate, pesca, - foi realizado já no contexto do desenvolvimento do projeto de carbono, em 2010, e a partir do mesmo foram estabelecidos os acordos de uso, tendo em vista não a limitação do acesso ao território e uso tradicional do mesmo, mas o reforço no compromisso de não

desmatamento e estruturação das regras de manejo do recursos.

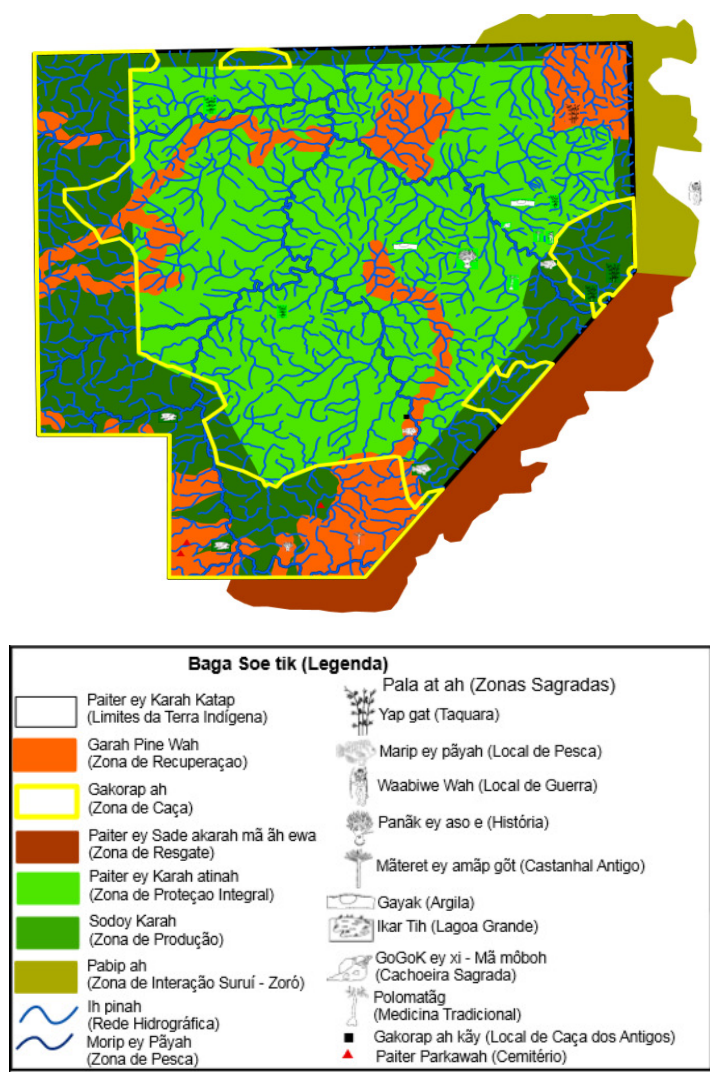


Figura 2 - Mapa do Etnozoneamento da Terra Indígena Sete de Setembro

O Projeto Carbono Florestal Suruí considera áreas de *buffer* na região ao redor das aldeias, pois existem áreas que foram e serão desmatadas dentro do processo de constituição dos roçados destinados à subsistência.

A Terra Indígena Sete de Setembro possui ainda um plano de proteção territorial, que envolve a participação dos próprios Suruí em atividades de vigilância e conscientização dentro do território tendo em vista a eliminação das práticas ilegais de extração de madeira. Estes agentes ambientais indígenas também são estimulados a comunicar a ocorrência de atividades ilegais para as autoridades a fim de obter medidas

de fiscalização no território.

Outro aspecto relevante do projeto, que atende às recomendações da Fundação Nacional do Índio, foi a construção de um mecanismo de repartição dos benefícios, denominado Fundo Surui, para o qual serão destinados os recursos advindos da comercialização de créditos de carbono e decorrentes de outras fontes de financiamento.

Estruturado com apoio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, o Fundo Surui, será temporariamente gerido por esta instituição em atenção ao plano de trabalho desenvolvido juntamente com a Associação Metareilá, que dispõe sobre a destinação do recurso, atendendo as diretrizes e subprogramas estabelecidos no Plano de Gestão da Terra Indígena Sete de Setembro. A intenção é capacitar os próprios Suruis para que num período de 5 anos, assumam a total gestão do Fundo.

Os Povos Indígenas entendem que as formas de repartição do benefício devem observar aspectos internos ao Povo, em atenção à sua especificidade cultural, e também a necessidade de atendimento de todos os habitantes da Terra Indígena.

O Projeto Florestal Carbono Surui foi verificado em junho de 2013 e totalizou 256.000 créditos de carbono para o período 2009-2012. O Povo Surui recentemente aposentou 120.000 créditos de carbono em nome da Natura Cosméticos S. A. Nestes três anos, os desafios foram enormes e mostraram na prática o sentido do REDD+ no que atine à dificuldade e os riscos atrelados à manutenção da floresta em pé. Lideranças Surui, em especial o Labiway Esaga, líder maior, Almir Surui⁴, foram ameaçadas por madeireiros, que operam dentro de uma rede extremamente complexa e 'eficiente', e a Polícia Federal realizou operações dentro da Terra Indígena para investigar as ações ilegais. A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República também acompanha e desenvolve ações no sentido de garantir proteção especial ao líder maior, dentro do seu programa de proteção aos defensores de direitos humanos.

Outra situação que colocou o Projeto em risco foi a ocorrência de queimadas dentro da Terra Indígena, no período de 2010 a 2011, em um contexto climático atípico no primeiro ano, decorrente de evento de extrema seca na região (GRAÇA et al., 2011). Em que pese a expressiva extensão de 4,2 mil hectares de área de floresta afetada pelo fogo, equivalente a 1,7 % da terra indígena, o projeto não foi comprometido. O fato, no entanto, possibilitou, a verificação de mais um elemento desafiador dentro de um projeto de REDD, em especial, quando consideramos que a floresta está vulnerável e

⁴ Disponível em <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2012/06/forca-nacional-garante-seguranca-ao-cacique-almir-surui-em-cacaoal-ro.html>. Acesso em 20 de agosto de 2012.

sujeita, inclusive, à possibilidade de realização de incêndios criminosos.

Outros Povos, como o Zoró, que habitam terra contígua aos Suruis e os Tembé, situados no Pará, têm interesse em conhecer o projeto e a partir disso manifestar interesse na realização do mesmo⁵. Estes Povos também sofrem com as invasões em seus territórios e poderão, caso venham a desenvolver um projeto de REDD+, obter muitos subsídios da experiência do Projeto Carbono Florestal Surui.

O posicionamento da Funai, ainda que especificamente relacionado ao PCFS, trouxe o indicativo de que o projeto deverá passar por todas as etapas, desde o consentimento prévio e informado, passando pela construção do Documento de Concepção do Projeto e validação até a verificação. Ou seja, até que se tenha uma normatização sobre o assunto, observa-se que a consideração da possibilidade de comercialização de créditos de carbono pretéritos constitui uma zona de conforto jurídico para o Poder Público Federal, no que atine a riscos de responsabilização por um eventual descumprimento contratual, fundamentado na previsão constitucional de que as Terras Indígenas pertencem à União.

Entende-se ainda, que a ausência de previsão legal de um procedimento relativo a projetos de REDD+ impede que as instituições governamentais venham a se posicionar em sentido autorizativo dos mesmos.

Acesso a recursos provenientes de fontes públicas federais: Fundo Amazônia e Bolsa Verde

O contexto de construção da Estratégia Nacional de REDD+, em vias de aprovação, abre a discussão sobre as formas pelas quais os benefícios chegarão aos povos indígenas e comunidades tradicionais cujos modos de vida são compatíveis com o uso sustentável do território.

O Fundo Amazônia, disciplinado pelo Decreto nº 6527/2008, e estruturado a partir de doações decorrentes do compromisso do Brasil com metas de redução de emissões CO₂, não foi declaradamente considerado um fundo de REDD+, no entanto, vislumbra-se no seu escopo, elemento conceituadores do mecanismo, em especial, seu caráter compensatório.

Seus recursos destinam-se à “realização de aplicações não reembolsáveis em

⁵ Disponível em: http://www.institutocarbonobrasil.org.br/redd_/noticia=735175. Acesso em 20 de agosto de 2013.

ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico”⁶. Aos demais biomas e em outros países tropicais, poderão ser empregados até vinte por cento dos recursos do Fundo para desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento.

Nos debates iniciais chegou-se a levantar que a destinação dos recursos do Fundo Amazônia deveria ser proporcional à contribuição daqueles que apoiaram o cumprimento dos objetivos. Tendo em vista a composição territorial expressiva das terras indígenas e unidades de conservação no bioma amazônico, e diante do fato de representarem uma barreira ao avanço do desmatamento, os povos da floresta reivindicaram sua posição de beneficiários prioritários, demanda que se mostrou muito distante de uma efetivação.

O Fundo apresentou mecanismos complexos para o acesso aos recursos e seu acesso só foi viável a organizações de grande porte que tinham instrumental técnico e de recursos humanos para a elaboração das propostas e cujos escopos eram compreendidos dentro da perspectiva de a proposta de apoio a projetos de maiores dimensões com impactos regionais. Evidenciou-se, portanto, sua inadequação, ao menos de maneira direta, para o pleito de projetos por organizações de base comunitária.

Ainda que o Fundo tenha o enfoque no financiamento de ações que impliquem na redução de emissões, os complexos mecanismo e exigências, instituídos pelo BNDES, inviabilizaram o acesso até mesmo do Povo Surui, que em termos de estudos, parcerias construídas, diversidade de projetos e apoios relacionados ao seu território, apresenta especial condição e preparo para o pleito de recursos.

O espectro de destinação dos recursos, que envolveu projetos de relacionados ao desenvolvimento científico e tecnológico, projetos da Administração Pública e outros projetos para pleito de entidades da sociedade civil, deram um caráter mais difuso aos beneficiários dos resultados promovidos pelo Fundo.

Verificou-se ainda, uma tendência ao apoio a instituições públicas, em especial, da esfera estadual, para o cumprimento de suas obrigações legais, como, por exemplo, o cadastro ambiental rural, além da melhora de sua infraestrutura. Ou seja, o fundo revelou até mesmo, a posição secundária que o meio ambiente ocupa em termos orçamentários, servindo à viabilização de ações que não sob um olhar mais crítico não

⁶ Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/. Acesso em 29 de setembro de 2013.

representariam adicionalidade na proteção ambiental.

A fim de ampliar o caráter social do Fundo e promover benefícios diretos às comunidades tradicionais e povos indígenas, o BNDES divulgou, em fevereiro de 2012, chamada pública de projetos produtivos sustentáveis, dentro da perspectiva de apoio a projetos aglutinadores de outros projetos de pequeno porte. Foram selecionados dezoito projetos para a para verificação de sua adequação às Políticas Operacionais do BNDES e demais normas aplicáveis ao Fundo Amazônia.

Para o período 2013/2014 a linha de ação será o apoio a projetos estruturantes ou decorrentes de chamadas públicas promovidas pelo BNDES ou instituições parceiras. Os projetos estruturantes devem contribuir para a implementação de políticas públicas, serem resolutivos em relação a uma situação problema e apresentarem escala no território onde desenvolva ações. Ou seja, em todos os casos citados, trata-se de projetos estabelecidos em nível de, por assim dizer, amplitude, que, diante da lógica institucional resulta em inacessibilidade, na medida em que, embora busquem efetivar políticas públicas, não contam, de maneira direta, com a participação de organizações de base no planejamento, execução e controle.

Cumprir também à análise o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, lançado em 2011, e inserido no Plano Brasil sem Miséria. Sua proposta é a garantia de renda por meio do repasse de benefícios financeiros a comunidades que se comprometam com a conservação ambiental, por meio de termo de adesão no qual serão especificadas as atividades de proteção desenvolvidas. O valor da Bolsa Verde é trezentos reais por trimestre.

Para ser beneficiário do Programa, o interessado além de assinar o termo de adesão, deve estar inscrito no cadastro único de programas sociais e estar em condição de extrema pobreza que é legalmente considerada como a renda familiar per capita igual ou inferior a setenta reais. É o contexto da maioria dos povos indígenas no Brasil, inclusive de indígenas Surui, embora ainda não tenha sido efetivado para este público.

Em que pese a transferência de recursos não ser, por si só, uma medida que promoverá a sustentabilidade, uma vez que conflita com a renda proveniente de ações ilegais e depende de outros programas governamentais que promovam a produção sustentável, a adesão é mais um vínculo estabelecido e que tem potencial para gerar impactos positivos na melhoria da qualidade de vida e conservação ambiental.

Conclusões

A compensação oriunda do REDD+ em Terras Indígenas, seja pela comercialização, seja por recursos públicos, encontra um ambiente favorável para a construção de bons resultados quando há a estruturação prévia de planos de gestão apoiados em ferramentas como o etnomapeamento e o etnozoneamento. No caso de recursos públicos, podem, inclusive, subsidiar a construção destes. Os mesmos, se desenvolvidos a partir de metodologias participativas, viabilizam a estruturação do uso sustentável do território e o fortalecimento dos acordos sociais para a promoção de iniciativas em várias áreas de ação, como saúde, cultura, educação, meio ambiente, e outras, sob a governança do próprio povo indígena.

No que atine, especificamente, à realização de um projeto de carbono florestal em Terra Indígena, os caminhos seguidos pelo PCFS, podem ser um referencial para outras Terras Indígenas que também vivenciem contexto semelhante de ameaça de desmatamento.

Impende também observar que um projeto de carbono não se apresenta de maneira isolada em um território. A ele estão vinculados vários projetos relacionados à sustentabilidade socioambiental e melhora da qualidade de vida da população indígena. Sua continuidade depende da constante interação e promoção de atividades positivas à conservação. Ou seja, os sistemas de governança estabelecidos não se limitam ao projeto, envolvendo uma perspectiva muito mais ampla de gestão.

A ausência de uma legislação normatizando o assunto não inviabilizou o desenvolvimento do PCFS, mas certamente tornou o caminho mais árduo, exigindo dos novos projetos a mesma atenção relativa às construções desenvolvidas no campo do debate público, como as recomendações da Funai, os princípios e critérios socioambientais e a iminente estratégia nacional de REDD+.

Quanto aos recursos públicos, o Fundo Amazônia, não se revelou um mecanismo de repartição de benefícios, tendo, seus executores, direcionado as ações muito mais à mitigação de impactos do que à promoção de um novo modelo de relação socioambiental e reconhecimento das contribuições dos povos e comunidades tradicionais. Quanto ao programa Bolsa Verde, ainda não está acessível aos indígenas e, quando isto ocorrer, se faz necessário uma correlação com outros incentivos relacionados à autonomia e sustentabilidade de seus beneficiários, que estimulem, por exemplo, a geração de renda por meio de atividades produtivas.

Agradecimentos

Ao Povo Surui por estes sete anos de trabalho conjunto e aprendizado que me acompanhará por toda a vida.

À Equipe de Conservação da Amazônia, na pessoa do seu diretor-presidente e amigo, Vasco van Roosmalen, pelo apoio e oportunidade de realizar um trabalho tão gratificante.

Ao meu querido Jorge, por todo carinho e atenção.

Referências

BNDES. **Amazônia em debate: oportunidades, desafios e soluções**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. 203 p. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Publicacoes/Amazônia_em_debate.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **REDD+: Documento-síntese com subsídios de múltiplos atores para a preparação de uma Estratégia Nacional**. Elaboração: Ronaldo Weigand Jr. Brasília (DF): Ministério do Meio Ambiente, 2011. 54p. Disponível em: <http://protocolodemontreal.org.br/eficiente/repositorio/publicacoes/682.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2013.

BRASIL. Portal Brasil. **Inventário de emissões**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cop/panorama/o-que-o-brasil-esta-fazendo/inventario-de-emissoes>. Acesso em 15 de julho de 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **REDD + Relatório de painel técnico do MMA sobre financiamento, benefícios e cobenefícios**. Brasília: MMA, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/redd/index.php/publicacoes>. Acesso em 20 de setembro de 2013.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 5 de junho de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em 20 de julho de 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm. Acesso em 20 de julho de 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 ago. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm. Acesso

em 7 de agosto de 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações.** Brasília: Funai, 2012. Disponível em: http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/03_mar/PDF/Recomendacoes-REDD.pdf . Acesso em 15 de julho de 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Nota nº 039 PGF/PEE/FUNAI/2011-CAF emitida pela Procuradoria Federal Especializada da Funai (Advocacia Geral da União – Procuradoria-Geral Federal), com relação ao “Projeto de carbono (REDD+) da Comunidade Suruí”.** Funai, 2011.

GRAÇA, P. M. L. A. et al. **Detecção de cicatrizes de incêndios florestais utilizando a técnica de análise por vetor de mudança na terra indígena sete de setembro - Rondônia.** <http://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/view/1878>. Acesso em 20 de setembro de 2013.

GRUPO CARTA DE BELÉM. **Quem ganha e quem perde com o REDD e Pagamento por Serviços Ambientais?** Brasília, 2011. Disponível em http://br.boell.org/downloads/documento_redd_carta_de_belem_nov_2011.pdf . Acesso em 10 de agosto de 2013.

IDESAM. **Projeto de Carbono Florestal Suruí.** Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – IDESAM, Manaus, 2012. Disponível em: http://idesam.org.br/wp-content/uploads/2012/08/PCFS_DCP_PT_V1.2.pdf. Acesso em 10 de setembro de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS DA AMAZONIA. **Compilação dos grupos do Workshop Latino-Americano sobre Mudança Climática e Povos da Floresta, realizado em Manaus, entre 1 e 4 de abril de 2008.** Belém, 2008. Disponível em: http://www.climaedesmatamento.org.br/files/general/Sintese_-_Grupos_-_port.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA DA AMAZÔNIA. **Povos Indígenas e o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) na Amazônia Brasileira.** Brasília: IPAM, 2013. Disponível em: <http://ipam.org.br/biblioteca/livro/Povos-Indigenas-e-o-mecanismo-de-Reducao-de-Emissoes-por-Desmatamento-e-Degradacao-Florestal-REDD-na-Amazonia-Brasileira/719>. Acesso em 2 de outubro de 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Brasil: Titularidade Indígena sobre créditos de carbono gerados por atividades florestais em terras indígenas - Parecer Jurídico sobre a titularidade de Créditos de Carbono gerados por atividades florestais em Terras Indígenas no Brasil.** Disponível em: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/reddbrasilfinal.pdf. Acesso em 12 de julho de 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>. Acesso em 5 de julho de 2013.

MOUTINHO, Paulo; et al. **REDD no Brasil um enfoque amazônico: fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal**. 3 edição. Brasília-DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

WORLD BANK. **Summary of comments from regional consultations with Forest-Dependent Indigenous Peoples and Other Forest Dwellers (IPs and FDs) in Africa, Asia, and Latin America, February-March 2008**. Disponível em: http://carbonfinance.org/docs/FCPF_IP_comments.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2013.

NEPSTAD, Daniel et al. **CUSTOS E BENEFÍCIOS DA REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE CARBONO ORIUNDAS DO DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO(REDD) NA AMAZÔNICA**. Brasília: Ipam, 2007. 32 p. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/id/128>>. Acesso em: 02 ago. 2013.

SAWYER, Donald. Fluxo de Carbono na Amazônia e no Cerrado: um olhar ecossistêmico. 2009. Apud IPAM, World Bank, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a07v24n1.pdf>. Acesso em 05 de setembro de 2013. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 1, p. 149-171, jan./abr. 2009.

SANTOS, Priscilla et al. (Org.). **Marco regulatório sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil**. Belém: Imazon, Fgv. Gcvces, 2012. 76p. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/marco-regulatorio-sobre-pagamento-por-servicos-ambientais-no-brasil>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

VALLE, Raul Silva Telles. **Angústias sobre a implementação da nova lei florestal (Texto 1)**. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/angustias-sobre-a-implementacao-da-nova-lei-florestal-texto-1>. Acesso em 25 de novembro de 2013.